

RAAD VAN STATE, AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK.

A R R E S T

**nr. 187.961 van 17 november 2008
in de zaak A. 84.779/IX-1880.**

In zake : Brigitte MOREELS,
 wonende te ZWIJNAARDE,
 Achterhekers 18

tegen :

het Universitair Ziekenhuis Gent,
dat woonplaats kiest bij
advocaat C. DE GANCK,
kantoor houdende te GENT,
Koning Leopold II-laan 95.

D E R A A D V A N S T A T E, IXe K A M E R,

Gezien het verzoekschrift dat Brigitte MOREELS op 17 juni 1999 heeft ingediend om de nietigverklaring te vorderen van de beslissing van 17 mei 1999 van de Raad van Bestuur van het Universitair Ziekenhuis Gent waarbij haar voor het jaar 1998 de beoordeling “onvoldoende” wordt toegekend;

Gezien de regelmatig gewisselde memories van antwoord en van wederantwoord;

Gezien het verslag opgemaakt door auditeur D. MAREEN;

Gelet op de beschikking van 31 januari 2003 die de neerlegging ter griffie van het verslag en van het dossier gelast;

Gelet op de kennisgeving van het verslag aan partijen en gezien de regelmatig gewisselde laatste memories;

Gelet op de beschikking van 19 september 2008 waarbij de terechtzitting bepaald wordt op 3 november 2008;

Gehoord het verslag van kamervoorzitter P. LEMMENS;

Gehoord de opmerkingen van advocaat I. MARTENS, die verschijnt voor de verzoekster, en van advocaat H. GORDTS die, loco advocaat C. DE GANCK, verschijnt voor de verwerende partij;

Gehoord het eensluidend advies van auditeur D. MAREEN;

Gelet op titel VI, hoofdstuk II, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973,

OVERWEEGT WAT VOLGT :

De feiten

1.1. Op het ogenblik van de bestreden beslissing is de verzoekster vastbenoemd als deeltijds ziekenhuisassistente bij het Universitair Ziekenhuis (UZ) Gent.

1.2. Op 4 december 1998 wordt door de hoofdverpleegkundige van de dienst waar de verzoekster werkt een “nota betreffende de wijze van dienstdoen van een personeelslid” opgesteld. In deze nota worden aan de verzoekster een vijftal tekortkomingen ten laste gelegd. De verzoekster tekent deze nota voor ontvangst, doch gaat uitdrukkelijk niet akkoord.

Op 8 december 1998 wordt de verzoekster omtrent de in de nota vermelde tekortkomingen gehoord door het diensthoofd “verpleging interne en geriatrie”.

Op 10 december 1998 stelt het diensthoofd aan het departementshoofd verpleging voor om de verzoekster te onderwerpen aan (onder meer) een functioneringsevaluatie met betrekking tot het werkjaar 1998.

Op 27 januari 1999 wordt door de evaluatoren (de hoofdverpleegkundige en het diensthoofd) een evaluatieverslag over het jaar 1998 opgemaakt. Dit verslag concludeert met het voorstel om de beoordeling “onvoldoende” toe te kennen. De verzoekster ondertekent dit verslag dezelfde dag voor ontvangst, doch gaat uitdrukkelijk niet akkoord.

Op 29 maart 1999 beslist het directiecomité van het UZ Gent om de verzoekster de beoordeling “onvoldoende” toe te kennen.

Op 9 april 1999 stelt de verzoekster tegen die beoordeling beroep in bij de Raad van Beroep van het UZ Gent.

Op 6 mei 1999 geeft de raad van beroep een ongunstig advies over de door het directiecomité toegekende beoordeling. Dit advies bevat onder meer de volgende overwegingen:

“De Raad van Beroep is van oordeel dat het dossier lichtzinnig en inderhaast is opgesteld. Hierbij worden feiten vermeld die dateren van enkele dagen/weken voor het opstellen van het evaluatieverslag.

De gemelde feiten geven geen inzicht in het functioneren van het betrokken personeelslid over het ganse jaar 1998. Er is dan ook geen sprake van accumulatie van fouten en tekortkomingen.”

Op 17 mei 1999 beslist de raad van bestuur van het UZ Gent om de verzoekster definitief de beoordeling “onvoldoende” toe te kennen. De notulen van de vergadering stellen in dit verband onder meer hetgeen volgt:

“Na uitvoerige bespreking (met tussenkomsten van o.a. de raadsleden De Keyzer, Michielsens, Kips en de afgevaardigde bestuurder), legt de voorzitter volgende vragen ter stemming :

- wie volgt het advies van de Raad van Beroep? 3 leden
- wie volgt de beslissing van het Directiecomité? 4 leden
- wie onthoudt zich? 1 lid.

Derhalve beslist de Raad van Bestuur - gelet op de feiten vermeld in het dossier - aan mw. Brigitte MOREELS, deeltijds (75%) vastbenoemde ziekenhuisassistente, de beoordeling ‘onvoldoende’ toe te kennen voor het jaar 1998.”

Dit is de bestreden beslissing. De verzoekster wordt hiervan op de hoogte gebracht met een brief van 20 mei 1999. De inhoud van de brief is als volgt:

“Met deze delen wij u mede dat de Raad van Bestuur van het UZ Gent, in zijn vergadering van 17.5.1999, beslist heeft - na kennisneming van het advies van de Raad van Bestuur - u voor het jaar 1998 de beoordeling ‘onvoldoende’ toe te kennen (in toepassing van artikel VII 9 van de rechtspositieregeling).”

1.3. Ter terechtzitting wordt meegedeeld dat de verzoekster ondertussen niet meer werkzaam is aan het UZ Gent, en dat zij thans in een ander ziekenhuis werkt.

Ten gronde

2.1. In een tweede middel voert de verzoekster aan dat de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen is geschonden, dat de bestreden beslissing is genomen zonder dat er deugdelijke motieven voorhanden zijn, en dat een oneigenlijk gebruik is gemaakt van de evaluatieprocedure, met name om de verzoekster te straffen.

In een eerste onderdeel voert zij aan dat de bestreden beslissing noch de juridische, noch de feitelijke gegevens vermeldt waarop ze is gesteund.

In een tweede onderdeel voert zij aan dat de bestreden beslissing geen redenen opgeeft, en met name niet opgeeft om welke reden de raad van bestuur afwijkt van het advies van de raad van beroep. De verzoekster stelt dat de raad van bestuur aldus op een lichtzinnige wijze een beslissing heeft genomen. Zij veronderstelt dat de raad van bestuur enkel met de argumenten uit de nota van 4 december 1998 rekening heeft gehouden, en geen rekening heeft gehouden met de door haar aangebrachte argumenten of het advies van de raad van beroep. Voorts laat de verzoekster gelden dat er helemaal geen deugdelijke argumenten voor de bestreden beslissing kunnen worden ingeroepen. De bestreden beslissing, die volgens de verzoekster zeer subjectief is, houdt een flagrante schending van het redelijkheidsbeginsel in.

In een derde onderdeel voert de verzoekster aan dat de beoordeling “onvoldoende” niet de weergave van haar wijze van dienstdoen is, maar als een verdoken tuchtsanctie moet worden beschouwd. Zij stelt dat oneigenlijk gebruik gemaakt is van de evaluatieprocedure, om haar te sanctioneren.

2.2.1. De verwerende partij werpt een exceptie van onontvankelijkheid van het middel op. Zij stelt dat de verzoekster niet verduidelijkt welke substantiële of op straffe van nietigheid voorgeschreven vormen werden overschreden, noch waaruit de vermeende machtsoverschrijding of machtsafwending zou bestaan.

2.2.2. Subsidiair voert de verwerende partij aan, in verband met het eerste onderdeel, dat uit het uittreksel uit de notulen van de vergadering van de raad van bestuur van 17 mei 1999 blijkt dat het advies van de raad van beroep in extenso werd meegedeeld, dat er een uitvoerige bespreking werd gehouden met tussenkomsten van onder andere de raadsleden De Keyser, Michielsens, Kips en de

afgevaardigde bestuurder, en dat nadien tot een stemming is overgegaan. De verwerende partij meent dan ook dat de bestreden beslissing ten volle de feitelijke gegevens en juridische elementen vermeldt waarop zij is gesteund. De verwerende partij wijst in het bijzonder op het feit dat de raad van bestuur vermeldt hoeveel stemmen er vóór en tegen waren en hoeveel personen zich hebben onthouden, en op het feit dat hij zijn beslissing motiveert “gelet op de feiten vermeld in het dossier”. De verwerende partij wijst er voorts op dat de toepasselijke artikelen van de rechtspositieregeling van het personeel van het UZ Gent worden vermeld.

In verband met het tweede onderdeel antwoordt de verwerende partij dat aan het vereiste van een deugdelijke motivering is voldaan, nu de voorzitter van de raad van bestuur het agendapunt heeft toegelicht en kennis heeft gegeven van het advies van de raad van beroep, en nu de individuele leden van de raad van bestuur, na “uitvoerige bespreking” waarbij alle elementen van de zaak aan bod konden komen, via stemming tot de bestreden beslissing zijn gekomen, “gelet op de feiten vermeld in het dossier”. De verwerende partij stelt dat het tot het wezen van een stemming behoort dat de afweging door elk individueel stemgerechtigd lid besloten ligt in diens uitgebrachte stem zelf. Het resultaat van de stemming houdt de motivering van de beslissing in.

In verband met het derde onderdeel wijst de verwerende partij erop dat de verzoekster uitdrukkelijk is onderworpen aan een functioneringsevaluatie. De feitelijke gegevens waren niet van aard om een tuchtprocedure op te starten. De toegekende beoordeling “onvoldoende” maakt geen sanctie uit, doch is slechts een beoordeling. De verwerende partij wijst erop dat de verzoekster niet het minste bewijs voorbrengt van enige machtsafwending.

2.3.1. Luidens artikel 2, § 1, 2/, van het besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling administratie (thans: de afdeling bestuursrechtspraak) van de Raad van State, zoals die bepaling van toepassing was op het ogenblik van het indienen van het voorliggende beroep, dient het verzoekschrift onder meer “een uiteenzetting van de feiten en middelen” te bevatten. Onder “middel” in de zin van deze bepaling moet worden verstaan de voldoende duidelijke omschrijving van de overtreden rechtsregel en van de wijze waarop die rechtsregel door de bestreden beslissing werd geschonden.

Te dezen blijkt uit de opschriften van de onderdelen dat de verzoekster de schending aanvoert van respectievelijk de wet van 29 juli 1991

betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen, de materiële motiveringsplicht en het verbod van machtsafwending. In het middel wordt ook, met verwijzing naar de bestreden beslissing en een aantal andere stukken van het administratief dossier, aangegeven waarin de aangevoerde schendingen bestaan.

De exceptie van onontvankelijkheid van het middel mist feitelijke grondslag.

2.3.2.1. In het eerste onderdeel roept de verzoekster de schending in van de wet van 29 juli 1991 betreffende de uitdrukkelijke motivering van de bestuurshandelingen. De artikelen 2 en 3 van die wet verplichten de overheid in de akte de juridische en feitelijke overwegingen op te nemen die aan de beslissing ten grondslag liggen, en dat op een “afdoende” wijze. Het afdoende karakter van de motivering betekent dat de motivering pertinent moet zijn, dit wil zeggen dat ze duidelijk met de beslissing te maken moet hebben, en dat ze draagkrachtig moet zijn, dit wil zeggen dat de aangehaalde redenen moeten volstaan om de beslissing te dragen.

De belangrijkste bestaansreden van de motiveringsplicht, zoals die wordt opgelegd door de voormelde wet van 29 juli 1991, bestaat erin dat de betrokkene in de hem aanbelangende beslissing zelf de motieven moet kunnen aantreffen op grond waarvan ze werd genomen, derwijze dat blijkt, of minstens kan worden nagegaan of de overheid is uitgegaan van gegevens die in rechte en in feite juist zijn, of zij die gegevens correct heeft beoordeeld, en of zij op grond daarvan in redelijkheid tot haar beslissing is kunnen komen, opdat de betrokkene met kennis van zaken zou kunnen uitmaken of het aangewezen is de beslissing met een annulatieberoep te bestrijden.

Deze redengeving moet des te concreter en preciezer zijn wanneer de beslissing afwijkt van een voorafgaand advies, ook al is dit niet bindend, dat op duidelijke en concrete elementen is gesteund. In een dergelijk geval mag de overheid zich niet beperken tot een niet gemotiveerd tegenspreken van het advies, maar moet zij integendeel duidelijk maken waarom zij van oordeel is de argumenten waarop de adviesverlenende instantie steunt niet te kunnen volgen.

2.3.2.2. Te dezen blijkt dat de kennisgeving van de bestreden beslissing geen enkele motivering bevat. Er wordt in de brief van 20 mei 1999 enkel en alleen aan de verzoekster medegedeeld “dat de Raad van Bestuur van het UZ Gent, in zijn

vergadering van 17.5.1999, beslist heeft - na kennisneming van het advies van de Raad van Beroep - (haar) voor het jaar 1998 de beoordeling ‘onvoldoende’ toe te kennen (in toepassing van artikel VII 9 van de rechtspositieregeling)”. Er wordt geen melding gemaakt van enige overweging die aan de bestreden beslissing ten grondslag ligt, laat staan dat wordt medegedeeld waarom wordt afgeweken van het advies van de raad van beroep.

In haar memorie van antwoord verwijst de verwerende partij voor wat betreft de formele motivering naar het uittreksel uit de notulen van de vergadering van de raad van bestuur van 17 mei 1999. Daargelaten de vraag of de verzoekster kennis had van deze notulen alvorens zij haar verzoekschrift indiende (geen enkel element uit het dossier wijst in die richting), blijkt dat ook dit uittreksel geenszins een afdoende motivering bevat. Het gegeven dat melding wordt gemaakt van een “uitvoerige bespreking” en “een stemming”, en dat verwezen wordt naar de “feiten vermeld in het dossier”, maakt geenszins een afdoende motivering uit. Bovendien gaat de raad van bestuur zonder enige motivering volledig voorbij aan het advies van de raad van beroep waarin gesteld wordt dat het dossier lichtzinnig en inderhaast is opgesteld, dat feiten worden vermeld die dateren van enkele dagen of weken vóór het opstellen van het evaluatieverslag, dat de gemelde feiten geen inzicht geven in het functioneren van het betrokken personeelslid over het ganse jaar 1998 en dat er geen sprake is van een accumulatie van fouten en tekortkomingen.

Het eerste onderdeel is gegrond.

OM DIE REDENEN BESLIST DE RAAD VAN STATE :

Artikel 1.

Vernietigd wordt de beslissing van 17 mei 1999 van de Raad van Bestuur van het Universitair Ziekenhuis Gent waarbij aan Brigitte MOREELS voor het jaar 1998 de beoordeling “onvoldoende” wordt toegekend.

Artikel 2.

De kosten van het beroep tot nietigverklaring, bepaald op 173,53 euro, komen ten laste van de verwerende partij.

Aldus te Brussel uitgesproken in openbare terechtzitting, op
17 november 2008, door de IXe kamer, die was samengesteld uit :

de HH.	P. LEMMENS,	kamervoorzitter,
	D. MOONS,	staatsraad,
	B. THYS,	staatsraad,
	W. GEURTS,	griffier.

De griffier,

De voorzitter,

W. GEURTS.

P. LEMMENS.